



Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep.
0030 Oslo
postmottak@bld.dep.no

Deres ref.:
16/2687-

Vår ref.:
HH

Dato:
30. november 2016

Høring – forslag til effektivisering av håndhevingen på diskrimineringsområdet

Vi viser til departementets høringsbrev av 19. oktober 2016. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) har følgende kommentarer til høringen:

1. Generelle kommentarer

Vi er svært glade for at departementet nå foreslår reelle sanksjoner ved brudd på diskrimineringslovene. Dette er noe vi har uttrykt behov for i mange sammenhenger, og det er derfor et stort fremskritt at dette nå ser ut til å bli en realitet.

Vi setter også pris på at noen av de problematiske alternativene i PwC-utredningen er fjernet i dette høringsnotatet.

Vi er imidlertid fremdeles bekymret for andre elementer i arbeidet med en ny felles lov: Den foreslåtte svekkelsen av aktivitetsplikten og fjerningen av redegjøringsplikten (uten å erstatte den med en annen dokumentasjons- og innsynsregel) vil kunne svekke arbeidet for likestilling og mot diskriminering.

Det hjelper lite å styrke diskrimineringsvernet på individnivå dersom vi samtidig svekker mulighetene til å arbeide systematisk for likestilling på virksomhetsnivå. Det er derfor mulig at terskelen for å fremme diskriminerings saker reelt sett kan bli høyere, selv om vi er klar over at dette ikke er departementets intensjon.

Besøksadresse:

Lakkegt. 23

Postadresse:

Postboks 9232

Grønland

0134 Oslo

Org. nr.:

971 454 431

Telefon:

21 01 36 00

2. Nærmere om de konkrete endringsforslagene

Nytt likestillings- og diskrimineringsombud (kap. 6)

Departementet foreslår å skille ut lovhåndheverrollen fra LDOs oppgaveportefølje, og overføre lovhåndheveroppgavene til et nytt håndhevingsapparat. LDO skal styrkes som pådriverorgan, med ansvar for å bidra til økt likestilling i samfunnet gjennom bl.a. bevisstgjøring og holdningsendringer, informasjonsarbeid, formidling av kunnskap om likestilling og overvåkning av hva slags diskriminering som skjer. Departementet foreslår også å videreføre ordningen med at LDO gir rettighetsveiledning om diskrimineringslovgivningen, herunder veiledning om aktivitetsplikten. LDO skal i tillegg føre tilsyn med nasjonal gjennomføring av FNs kvinnekongresskonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

YS har i mange år vært tilhenger av at det foretas et prinsipielt skille mellom rollene som lovhåndhever og pådriver. Samtidig har vi erkjent at Likestillings- og diskrimineringsombudet har hatt stor faglig nytte av å ha begge funksjonene innenfor samme institusjon.

Vi er derfor opptatt av at et slikt skille ikke må medføre at man mister avgjørende kompetanse, slik de fire hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden kommuniserte i vårt brev av 24. juni 2016. Det bør også legges vekt på å etablere en hensiktsmessig informasjonsflyt for gjensidig faglig oppdatering mellom de to nye organene.

Et nytt håndhevingsapparat (kap. 7)

Departementet foreslår at et nytt håndhevingsapparat bygges opp rundt en nemnd – der alle saker behandles i én instans. Denne modellen er ment å gi en rask og effektiv saksbehandling fordi en bare må forholde seg til én instans. Muligheten for å bringe saken inn for domstolene til full overprøving på ethvert stadium i forvaltningsbehandlingen vil bestå.

Én instans (kap. 7.4.1)

Dersom formålet er en raskere og mer effektiv saksbehandling og rettssikkerheten for øvrig er ivaretatt, kan YS slutte seg til at et nytt håndhevingsapparat bygges opp som en nemnd der alle saker behandles i én instans. I diskriminerings saker hvor det er belastende for partene med lang saksbehandlingstid er effektive prosesser viktig for rettssikkerheten.

Ivaretagelse av rettssikkerheten forutsetter også at nemnda har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å sikre kvalifiserte avgjørelser. En eventuell ordning med én instans må derfor ses i sammenheng med forslaget til nemndas sammensetning, hvilke krav som stilles til nemndas medlemmer, samt spørsmålet om hvor ofte nemnda skal møtes og om noen av dets medlemmer skal være ansatt på fulltid.

Det vil være svært uheldig om nemnda ikke får tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å følge opp alle sakene som kommer inn, med den konsekvens at saksbehandlingstiden likevel vil bli lang. Det må i denne forbindelse tas i betraktning at nemnda vil få økt omfang av saker da Ombudet ikke vil foreta formell saksbehandling.

Basert på ovennevnte vurderinger vil YS anbefale at effekten av endringene evalueres etter en viss periode.

Oppnevning, funksjonstid, sammensetning og habilitet (kap. 7.4.3)

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning med nemndsmedlemmer som har vervet ved siden av annet arbeid, dvs. som et bierverv. YS kan slutte seg til dette når det gjelder de ordinære nemndsmedlemmene, men mener at nemnda bør ha minst én leder som er ansatt på full tid. Våre argumenter for dette er flere:

- Faglige grunner – styrking av diskrimineringsjussen
- Praktiske grunner – tilgjengelighet for hastevedtak
- Ledelse av nemndas virksomhet, supplert av en sekretariatsleder - for å ivareta skillet mellom saksbehandling og «dømming»
- Nemndas ansikt utad - balansering mot ombudsrollen

Ideelt sett burde de tre nemndslederne være ansatt på full tid, men da med en av dem som overordnet leder for institusjonen. Det å ha de tre nemndslederne i bistillinger kan både være krevende og gi en risiko for habilitetsproblemer.

Når det gjelder den foreslåtte reduksjonen av antall medlemmer i hver nemndsavdeling fra fem til tre er vi usikre på om dette er hensiktsmessig. Med kun tre medlemmer er man på den ene siden enda mer sårbar for forfall, men på den annen side kan det gi en sterkere forpliktelse til deltakelse. Dersom man går for nemndsavdelinger med tre medlemmer, bør det være mulig for varamedlemmene å inngå i alle tre avdelingene.

YS støtter også PwCs forslag om at det oppnevnes et utvidet nemndsutvalg for prinsipielle saker og eventuelle andre behov.

Vi minner om at de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet gjentatte ganger har argumentert for at partene bør være representert i nemnda. Partene i arbeidslivet bør som et minimum være representert når et slikt utvidet nemndsutvalg behandler arbeidslivssaker. Utvalget kan f.eks. bestå av 7 medlemmer; 5 fra nemnda og 2 fra partene i arbeidslivet. Partsrepresentasjonen kan følge opplegget som gjelder for Arbeidsretten.

Skjerpede kvalifikasjonskrav til nemndledere (kap. 7.4.4)

Departementet foreslår en skjerpelse av kvalifikasjonskravene til nemndlederne, slik at det i tillegg til juridisk utdanning stilles krav om dommererfaring. Departementet legger til grunn at nemndas øvrige medlemmer som hovedregel skal tilfredsstillende kravet for dommere, dvs. at medlemmene skal være jurister. Det kan imidlertid være viktig at også andre fagdisipliner enn jus er representert. Departementet mener derfor at det også bør åpnes for at personer som har særskilt relevant kompetanse innen likestilling og ikke-diskriminering kan oppnevnes som medlemmer i nemnda.

YS er i utgangspunktet enig i at kvalifikasjonskravene til nemndledere bør styrkes. Samtidig ser vi en risiko for at man kan gå glipp av verdifulle kandidater til ledervervene dersom kravet til dommererfaring gjøres absolutt. Kravet til likestillingsjuridisk kompetanse må etter vår mening prioriteres høyest.

Til punkt 7.4.5.2:

I andre avsnitt under dette punktet står det at «departementet foreslår å styrke sekretariatet med noen av de ressursene som skilles ut fra LDO». Vi er usikre på hva som menes med «noen av de ressursene». Betyr dette at ikke alle ressursene som skilles ut fra LDO vil bli overført til nemndas sekretariat?

Saksbehandlingsregler (kap. 7.6)

Departementet foreslår bl.a. følgende endringer i saksbehandlingsreglene:

- Nemndas ledere gis myndighet til i særlige tilfeller å henlegge en sak hvis den ikke finner grunn til videre behandling. Dette gjelder blant annet saker som etter bevisets stilling ikke lar seg opplyse tilstrekkelig eller som er åpenbart grunnløse.
- Nemndas ledere gis myndighet til å avgjøre enklere saker som en ren kontorforretning, blant annet saker om pålegg, avvisning og henleggelse.
- Det innføres et mindre klagegebyr, oppad begrenset til et halvt rettsgebyr.

YS slutter seg i hovedtrekk til de foreslåtte endringene i saksbehandlingsreglene. Vi er imidlertid skeptiske til innføringen av et klagegebyr. Nemnda skal være et lavterskeltilbud, og da må det ikke være sånn at økonomien hindrer svake grupper i å ta opp saken sin.

YS vil foreslå at effekten av endringene i saksbehandlingsreglene evalueres etter en viss periode.

Til punkt 7.6.6:

YS støtter at klage til nemnda skal ha fristavbrytende virkning for forholdet mellom partene. Med dette er det mindre risiko for at forholdet foreldes ved at saken klages inn for nemnda og videre hvis vedtaket tas inn for domstolene. Dette kan styrke muligheten til å ta en sak inn til nemnda og ikke direkte til domstolene, noe YS anser som positivt.

Nemndas kompetanse overfor andre forvaltningsorganer (kap. 8)

Departementet foreslår at hovedregelen fortsatt skal være at nemnda ikke kan treffe rettslig bindende vedtak om at vedtak truffet av andre forvaltningsorganer er i strid med diskrimineringslovgivningen. En slik generell adgang for nemnda til å overprøve vedtak truffet av andre forvaltningsorganer vil i praksis innebære at nemnda blir en forvaltningsdomstol, noe som vil være et brudd på norsk forvaltningstradisjon. Departementet mener imidlertid at nemndas vedtakskompetanse bør utvides i saker hvor et forvaltningsorgan har truffet vedtak i kraft av å være arbeidsgiver.

YS støtter synspunktet om at offentlig ansatte ikke bør ha et svakere vern enn privat ansatte. Samtidig griper dette spørsmålet helt grunnleggende inn i forvaltningsrettslige regler som gjelder ved beslutninger rettet mot offentlig ansatte, og begrunnelsen for disse reglene. YS minner om at det er en pågående lovgivningsprosess om ny lov om statens ansatte, hvor det er foreslått å videreføre en særskilt kollegial ordning for beslutninger som retter seg mot statlig ansatte.

YS mener at forholdet mellom beslutninger fattet overfor privat ansatte og de beslutninger (flere kategorisert som enkeltvedtak) som fattes overfor offentlig ansatte ikke er godt nok opplyst. Forholdet mellom regelverkene som gjelder i hhv. staten og i det øvrige offentlige er heller ikke tilstrekkelig nyansert. Dette er nødvendig for å kunne vurdere hvorvidt disse beslutningene i art er så like at det ikke er noen grunn til å skille i diskrimineringslovgivningen.

Tilsettingsorganer etter tjenestemannsloven er egne forvaltningsorganer som ikke kan instrueres. Disse forholdene tilsier at en ansettelse og ikke minst en oppsigelse i en statlig virksomhet er underlagt særlige krav til saksbehandlingen, hvor det blir feil å sidestille, som BLD hevder, for eksempel et ansettelsesvedtak og en ansettelse i det private ut fra at de saklig sett har samme innhold. Tilsettingsorganene skiller seg helt vesentlig fra det private og utøver myndighet på samme måte som når forvaltningen ellers fatter enkeltvedtak.

Vi ber derfor departementet vurdere om nemndas kompetanse kan utvides til ansettelsessaker i staten, hvor det ikke foreligger klagerett verken for den som foreslås ansatt og den som evt. mener seg forbigått, samt ansettelsessaker og eventuelle oppsigelsessaker mv. i det øvrige offentlige. Saker om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon og avskjed etter tjenestemannsloven mener imidlertid YS ikke bør underlegges nemndas kompetanse. Dette er i tråd med gjeldende lovgivning og pågående lovgivningsprosesser hvor en særskilt kollegial skal ivareta en betryggende saksbehandling.

YS kan gjerne bidra med ytterligere drøftinger av og innspill til dette punktet dersom det er ønskelig.

Nemnda gis myndighet til å ilegge oppreisning i saker innenfor arbeidslivet og å tilkjenne erstatning i enkle saksforhold (kap. 9)

Departementet foreslår at en ny nemnd gis myndighet til å tilkjenne oppreisning i diskrimineringsaker innenfor arbeidslivet. Hverken LDO eller LDN har i dag myndighet til å fastsette oppreisning og erstatning. Departementet foreslår i tillegg at en ny nemnd gis en begrenset adgang til å tilkjenne erstatning for økonomisk tap i enkle saksforhold både innenfor og utenfor arbeidslivet.

YS er positiv til forslaget om at diskrimineringsnemnda får myndighet til å tilkjenne oppreisning i diskrimineringsaker innenfor arbeidslivet, samt at nemnda får myndighet til å tilkjenne erstatning for økonomisk tap i enkle saksforhold både innenfor og utenfor arbeidslivet. Dette vil innebære en nødvendig og vesentlig styrking av diskrimineringsvernet, og vil også kunne virke preventivt.

YS ber også departementet se nærmere på om det er behov for å innvilge fri rettshjelp, uten krav til behovsprøving, i saker der klager har fått nemndas medhold i diskriminering og nemnda anbefaler fri rettshjelp, jf. forslag om dette i NOU 2011:18.

Lov- og forskriftsforslag (kap. 12)

Til forslaget § 15 om domstolsbehandling:

YS ser det som hensiktsmessig at det i lovteksten klargjøres ytterligere for skillet mellom «uttalelser» og «vedtak». Dette kan også gjøres ved f.eks. å ta det inn i § 9.

Videre forstår man det slik at en avgjørelse i nemnda ikke avgjør det diskriminerende forholdet mellom partene (det har ikke litispændensvirkning). Sak mellom partene kan dermed bringes inn for domstolene både under og etter avgjørelse i nemnda. Dette gjelder uavhengig av om det er tatt ut søksmål angående vedtaket innen fristen. Lovteksten i § 15 synes noe uklar på dette punktet i første og tredje ledd. YS mener dette med fordel kunne vært klargjort ytterligere.

3. Konklusjon

Som nevnt innledningsvis er vi svært glade for at departementet nå foreslår reelle sanksjoner ved brudd på diskrimineringslovene. Vi er opptatt av at det nye håndhevingsapparatet skal bety en reell styrking av innsatsen for likestilling og mot diskriminering, både gjennom økt effektivitet og kvalitet. Da er det viktig at man tar med seg det beste fra dagens modell, og med minst mulig tap av ressurser og kompetanse i overgangsfasene.

Med vennlig hilsen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – YS

Jorunn Berland /s/
leder

Hege Herø /s/
fagansvarlig likestillingspolitikk